

לחשב את הצמדה על תשלומים. כמיוחד אמור הדבר בתקופה שבה המרד עלה ב 15% לחודש.

החשבון שהגיש המינהל לאגודה על הוצאות הפיתוח ששילם לא כלל את מלוא הסכומים שהשקיע המינהל בפיתוח הפרוייקט: המינהל שילם ב-17.3.83 לקק"ל 6,393,753 שקל, וקיבל מהאגודה על חשבון הוצאות רק 3,566,246 שקל. יוצא אפוא שלא הוחזר למינהל סך של 2,827,507 שקל (כ-74,000\$) למועד עריכת ההתחשבות.

עוד שילם המינהל ב-29.12.83 לקיבוץ אייל עבור גדר המפרידה בין הישוב לקיבוץ סך של 950,000 שקל (כ-8,850\$), שלא הוחזר לו על ידי האגודה.

בעקבות הביקורת פנה המינהל לאגודה, כדי לנכות את הסכומים, אולם עד סיום הביקורת לא עלה בידי המינהל לנכות ממנה כל סכום נוסף.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, כי הוא ערך חישוב מחדש ולפיו חוב האגודה בנין הוצאות הפיתוח מסתכם בכ-150,000 ש"ח. עוד הודיע המינהל, כי הוא יראנ להביא לנכית סכום זה בעת ההתחשבות בדבר היטל השבחה כינו זכין האגודה.

## הקצאת מגרש בלא מכרז להקמת מרכז קניות ברמת גן

### ריכוז ממצאים

מינהל מקרקעי ישראל הקצה באוגוסט 1982 בלא מכרז מגרש ליום. המינהל לא הביא את העניין להחלטת הוועדה לפטור ממכרז.

הסכם הפיתוח, שחתם המינהל עם היום, כולל תנאים יוצאי דופן בתוכנם ובניסוחם, אשר פוגעים במובהק באפשרות, שהמינהל יגבה מהיום דמי חכירה בהתבסס על ערכו הריאלי של המגרש. תנאים אלה מנעו מהמינהל אפשרות לגבות דמי חכירה בגין עליית שווי המגרש, אשר הסתכמה - בהתאם להערכת השמאי הממשלתי - בכ-800,000\$.

המינהל הסכים לרישום זיקת הגנה במקרקעין לטובת היום לגבי שטחי התנייה אשר יהיו מסביב למגרש. לדעת הביקורת, הסכמתו זו של המינהל עשויה להעלות את שווי המגרש. משום כך, מן הראוי היה, שהמינהל יביא את עניין זיקת ההגנה לידיעת השמאי הממשלתי עוד לפני חתימת הסכם הפיתוח כדי שיקבע את שומתו גם בהתחשב בזיקת ההגנה.

מן הראוי היה שהמשרד המחוזי יביא את הסכמת המינהל לרישום זיקת ההגנה בפני הנהלת המינהל, לפני חתימת הסכם הפיתוח.



בראשית אוגוסט 1982 הקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), ללא מכרז ליום, איש עסקים מחו"ל (להלן - היום), מגרש של 21,400 מ<sup>2</sup> בתחומה של עיריית רמת גן (להלן - העירייה). המגרש הוקצה לשם הקמת מרכז מסחרי, בידור ושעשועים (להלן - מרכז קניות). בסוף אוגוסט 1982 חתם המינהל עם היום על הסכם פיתוח. הקמת מרכז קניות הושלמה באוגוסט 1985, והוא החל לפעול באותה שנה.

בחודשים יוני - ספטמבר 1986 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולו של המינהל בהקצאת המגרש. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים, במשרד המחוזי של המינהל לאזור תל אביב (להלן - המשרד המחוזי), בעירייה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן (להלן - הוועדה המקומית), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב (להלן - הוועדה המחוזית) ובמרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר. בדיקה משלימה נערכה בחודשים מאי - יולי 1987.

## תכנית המיתאר ושינויה

1. בתכנית המיתאר של העיר רמת גן - תכנית רג/340 (להלן - תכנית המיתאר) כלול שטח של כ-200 דונם, שייעודו ציבורי פתוח. על פי חוזה חכירה מ-1961 שבין המינהל לעירייה הוחקר השטח לעירייה. מטרת החכירה הייתה להקים על השטח אצטדיון ומגרשי חנייה. האצטדיון הוקם על ידי העירייה.

באמצע שנות השבעים התגבש בעירייה רעיון להפיכת חלק מהשטח הסמוך לאצטדיון, למרכז למסחר ולבידור.

בינואר 1982 אישרה הוועדה המחוזית, ביזמת העירייה, שינוי לתכנית המיתאר. תכנית השינוי, שהוחלה על שטח של 380 דונם בכלל זה 200 הדונם דלעיל, סומנה כתכנית רג/758: עיקר השינוי התבטא בהפיכת ייעוד הקרקע משטח ציבורי פתוח, למגרש מסחרי, לשטח פרטי פתוח, לספורט ולשטחי חנייה. שינוי התכנית פורסם למתן תוקף בילקוט הפרסומים ביום 13.5.82. צורתו של המגרש, עליו אמור היה לקום מבנה מסחרי בתכנית רג/758 היתה דמויית רבוע בשטח של כ-22 דונם (להלן - המגרש).

בישיבתה מיוני 1982, כחודש וחצי לאחר הפרסום למתן תוקף לתכנית רג/758, המליצה ועדת משנה של הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית על שינוי נוסף לתכנית המיתאר, תכנית שסומנה רג/758-א. השינוי החדש התייחס לשטח של כ-31 דונם בכלל זה המגרש. ועדת המשנה המקומית המליצה בפני הוועדה המחוזית להפוך את האזור המסחרי בשטח של 22 דונם מצורה ריבועית למלבנית; יתרת השטח של 9 דונם נועדה לחנייה. עוד המליצה ועדת המשנה המקומית לבטל, בגלל השינוי בצורת השטח המסחרי, שטח שיועד לבניית היכל ספורט שסומן בתכנית רג/758. ההמלצה של ועדת המשנה אושרה על ידי מליאת הוועדה המקומית רק בפברואר 1983.

— מבדיקת הפרוטוקול של ישיבת ועדת המשנה המקומית בה נדונה תכנית רג/758-א לא ניתן לוודא את הסיבות לשינוי צורתו של המגרש מריבוע למלבן ולביטול התכנית להקמת היכל ספורט. הביקורת לא מצאה כקשר לכך תיעוד, פרט למכתב ראש עיריית רמת גן מ-9.7.82 אל הוועדה המחוזית אשר בו נאמר, שלאחר דיון עם מומחים יש לשנות את צורת המגרש מריבוע למלבן.

— כחודש לאחר החלטת ועדת המשנה המקומית, כאמור, החליטה הוועדה המחוזית, בישיבתה מסוף יולי 1982, לפרסם בעתונות היומית הודעה על הכנת תכנית רג/758-א: להפקיד תכנית מתוקנת; לצרף לתשריט סכמה של הבינוי ולקבל - לקראת הפקדת התכנית - אישור משרד התחבורה ובעל הקרקע (המינהל). בישיבה דלעיל השתתף גם אדריכל המשרד המחוזי של המינהל. במצורף לפרוטוקול מאותה ישיבה מצאה הביקורת פתק בכתב ידו של האדריכל ונאמר בו: "אני מבקש לרשום בפרוטוקול שאני מתנגד להפקדת התכנית. הסיבות: 1. שינוי של מקרקעי יעוד למקרקעי ציבור, מחייב ועדת שרים (דבר שנמשך שנים); 2. זה רצון של יזם פרטי, שטרם קיבל הקרקע ורוצה לחייב עובדות". התנגדות לא נרשמה בפרוטוקול מישיבת הוועדה המחוזית.

יו"ר הוועדה המחוזית הסביר למשרד מבקר המדינה בסוף אוקטובר 1987, כי בישיבת הוועדה מדצמבר 1982, שבה אושר פרוטוקול הישיבה מסוף יולי 1982 לא העיר האדריכל על אי רישום התנגדותו. הביקורת העלתה שהאדריכל לא הסב את תשומת לב המינהל להתנגדותו.

2. בהתאם לדרישות הוועדה המחוזית, הכינה הוועדה המקומית תכנית מתוקנת. בתחילת ינואר 1983 חתמו על התכנית יושב ראש הוועדה המקומית ומהנדס העירייה וכתחילת אותו חודש, בשם המינהל, אדריכל המשרד המחוזי. לאחר התיקונים גדל השטח שעליו חלה תכנית ר/ג-758 א, מ-31 ל-40 דונם. המגרש נשאר בגודל של 22 דונם ויתרת השטח, 18 דונם, יועד לחנייה. בתקנון התכנית נכללה הפסקה הבאה: "הבנייה תהיה באופן שלא תמנע האפשרות לתוספת שטחי חנייה מתחת לבניין". במחצית ינואר 1983 הועברה תכנית ר/ג-758 א מתוקנת לוועדה המחוזית.

בתחילת פברואר 1983 בדק מהנדס הוועדה המחוזית את התכנית שאליה צורפה סכמת הבינוי, כחלק בלתי נפרד ממנה והעביר אותה, בהסתמך על החלטת הוועדה המחוזית מסוף יולי 1982, להפקדה. במחצית השניה של פברואר 1983 פרסם יו"ר הוועדה המחוזית הודעה על הפקדת התכנית בעתונות היומית. במחצית השניה של פברואר 1983 המליצה מליאת הוועדה המקומית, בפני הוועדה המחוזית על תכנית ר/ג-758 א, דהיינו לאחר שהתכנית הופקדה.

ועדת המשנה המקומית בישיבתה מסוף אפריל 1983 החליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית על מתן תוקף לתכנית ר/ג-758 א, בהשמטת הפסקה האמורה מתקנון התכנית בדבר שטחי חנייה מתחת לבנין. מליאת הוועדה המקומית לא אישרה את ההמלצה למתן תוקף לתכנית ר/ג-758 א הכוללת את התיקון בתקנון, כאמור.

— על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 החלטה על תכנית מיתאר מקומית, שנוייה או ביטולה והגשתה לאישור הוועדה המחוזית נתונה לסמכותה של מליאת הוועדה המקומית ולה בלבד. לא היה מקום אפוא, לכך שוועדת המשנה היא שטיפלה בתכנית ר/ג-758 א, הן בשלב המוקדם והן כמתן ההמלצה על שינוי בתקנון התכנית אחר הפקדתה.

הוועדה המחוזית אישרה תכנית ר/ג-758 א, במאי 1983, הכוללת את התיקון האמור שהומלץ על ידי ועדת המשנה המקומית. באותו חודש נחתם התקנון המתוקן של התכנית בידי מהנדס העירייה ובידי האדריכל המשרד המחוזי של המינהל. ביוני 1983 אישר גם מנכ"ל משרד הפנים את התכנית, על פי הסמכות של שר הפנים שהוענקה לו, וב-7.7.83 פורסם דבר האישור של תכנית ר/ג-758 א בילקוט הפרסומים.

## הקצאת המגרש בלא מכרז

1. כאמור היה המגרש חלק משטח קרקע שהחכיר המינהל לעירייה על פי חוזה החכירה משנת 1961. לכן ניתן היה להקצות את המגרש לשם הקמת מרכז מסחרי באחת משתי הדרכים:

האחת - על ידי העירייה. במקרה זה היה - עקרונית - על העירייה לפרסם מכרז פומבי. אמנם לפי תקנות העיריות (מכרזים) קיימת מסגרת לפטור ממכרז, אולם זאת רק בתנאים הבאים: המקרקעין מועברים לאדם, שהתחייב לפתח אותם תוך זמן שקבעה העירייה ובהתאם לתכנית, כמשמעותה בחוק, החלה עליהם, ומועצת העירייה ביקשה לגביהם, ברוב של שני שלישים מחבריה, לשחררה מחובת עריכת מכרז ושר הפנים אישר את בקשת העירייה לאחר שנוכח כי בנסיבות העניין, עריכת מכרז לא תביא תועלת, לרבות, תועלת כספית. אילו העירייה בעצמה העבירה את המגרש, היה עליה לשלם למינהל דמי הסכמה.

האחרת - העירייה מוותרת על זכויותיה במגרש ומחזירה אותו למינהל, כדי שהוא יקצה אותו. במקרה זה בידי המינהל להקצות את המגרש ליוזם, בלא מכרז, אם תפנה העירייה את היוזם למרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר, ומשרד זה ימליץ בפני המינהל על הקצאת המגרש בלא מכרז ליוזם (ראה להלן).

באפריל 1982 החקיים בין המינהל ובין העירייה דיון ובו סוכם כי המגרש יוקצה ליוזם. על העירייה להמציא למינהל כתב ויתור על המגרש. המגרש יוצא ממסגרת חוזה החכירה משנת 1961 והחוזה בין המינהל לבין העירייה יתוקן בהתאם: החנייה תהיה בקרקע הסמוכה למגרש, אשר עליה קיימים שטחי חנייה של אצטדיון רמת גן. השימוש בחנייה יוסדר ישירות בין העירייה ליוזם. תמורת הויתור תקבל העירייה 50% מסה"כ התקבולים שיקבל המינהל מהיוזם. התקבולים, שיקבל המינהל,

כדמי חכירה ראשוניים, יהיו כשיעור של 80% משווי של המגרש, ולפי האמור תקבל העירייה מחציתם. עוד סוכם, כי המינהל ישלם לעירייה כהשתתפות, מחצית מסכום היטל השבחה ובכל מקרה לא יותר מ-20% משווי של המגרש.

בהתאם לסיכום הנ"ל החליטה מועצת העירייה, בישיבתה מסוף יולי 1982, לוותר לטובת המינהל על זכויותיה במגרש תמורת 60% מערך הקרקע, כאמור לעיל (כולל היטל השבחה). בראשית אוגוסט 1982 החליט המינהל להקצות לחברה מחו"ל הנמצאת בשליטתו של היום (להלן - החברה מחו"ל) את המגרש להקמת מרכז קניות.

2. בסוף אוגוסט 1982 חתם המינהל עם היום על הסכם פיתוח, בהתבסס על תכנית רג/758 (ראה להלן). להסכם הפיתוח צורף כנספת, נוסח של חוזה חכירה, שהמינהל התחייב לחתום עם היום, לאחר שזה ישלים את הבנייה ויעמד בתנאי הסכם הפיתוח (להלן - הנספח להסכם הפיתוח). בנספח להסכם הפיתוח נקבע, בין השאר, כי המינהל נותן את הסכמתו לרישום וכות של זיקת הנאה לטובת היום בשטחי החנייה שמסביב למגרש בגודל כולל של כ-25 דונם, מתאים ל-800 מקומות חנייה, כולל דרכי גישה, על פי תכנון כמקובל במרכזי קניות דומים בעולם. רישום הזכות של זיקת הנאה כפוף לזכויות העירייה על פי חוזה החכירה מ-1961. הזכות של זיקת הנאה תירשם על פי ההתקשרות בין העירייה לבין היום בנושא שטחי החנייה.

באוגוסט 1982 חתמה העירייה עם היום על שני חוזים בעניין שטחי חנייה. בחוזה אחד נקבע, כי העירייה נותנת את הסכמתה לרישום בלשכת רשם המקרקעין על שם היום זכויות של זיקת הנאה ושימוש בשטחי החנייה שמסביב למגרש מתאימים ל-800 מקומות חנייה לפחות באופן שישתת גם את באי מרכז הקניות, בנוסף על באי האצטדיון. תוקפו של החוזה מותנה בחתימת הסכם פיתוח בין היום לבין המינהל לגבי המגרש. שטחי החנייה נשארים רכושם הבלבדי של העירייה במשך כל תקופת תוקפו של חוזה החכירה שבין העירייה למינהל. בחוזה השני נקבע, בין השאר, כי ההוצאות הכרוכות בביצוע עבודות הסלילה של שטחי החנייה יחולקו בין הצדדים: היום ישא ב-50.2% והעירייה ב-49.8%. עוד נאמר באותו חוזה, כי העירייה ו/או היום לא יגבו בשום שלב תשלום כל שהוא בעד החנייה.

#### הביקורת העלתה:

— בעת פניית המינהל לשמאי הממשלתי ביוני 1982 לקבלת שומה על המגרש (ראה להלן) לא הועלה עניין ההסכמה לרישום זיקת הנאה לטובת היום. הדבר הוכנס להסכם הפיתוח שנחתם בסוף אוגוסט 1982. לדעת הביקורת זיקת הנאה בשטחי החנייה שמסביב למגרש שנועד למרכז קניות, עשויה היתה להעלות את שווי המגרש. משום כך, מן הראוי היה, שהמינהל יביא את עניין זיקת הנאה ליריעת השמאי עוד לפני חתימת הסכם הפיתוח כדי שיקבע את שומתו בהתחשב בה.

— עיסקת הקצאת המגרש ליום אושרה על ידי הנהלת המינהל. בפרטי העיסקה שהובאו בפניה לא היתה כל התייחסות להסכמת המינהל לזיקת הנאה. מן הראוי היה שהמשרד המחוזי יביא את השינוי בפרטי העיסקה, בפני הנהלת המינהל לפני חתימת הסכם הפיתוח.

הביקורת העלתה, כי היום אמנם נשא בחלק מהוצאות סלילת מגרשי החנייה, אולם הוא לא נדרש על ידי העירייה לשלם לה עבור זיקת הנאה. כאמור לעיל, השטחים שעליהם נפללו מגרשי החנייה כלולים בשטח שהמינהל החכיר לעירייה בחוזה החכירה משנת 1961.

מאחר שבין המינהל לבין היום טרם נחתם חוזה חכירה, עדיין לא נרשמה זיקת הנאה לטובת היום. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף נובמבר 1987, כי הוא בודק את הממצאים הקשורים לשטח החנייה - גודלו ומספר מקומות החנייה. עם סיום הבדיקה יעדכן המינהל את משרד מבקר המדינה בנוגע לתוצאותיה.

3. לאחר שהעירייה ויתרה על זכויותיה על המגרש והמינהל הקצה את המגרש ליום, היה על המינהל, בהתאם לסיכום בינו לבין העירייה, לתקן את חוזה החכירה מ-1961 בשל הוצאת המגרש ממסגרתו. עד יולי 1987 לא עשה זאת המינהל.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה כי נתן הנחיות למשרד המחוזי לפעול לתיקון החוזה משנת 1961.

4. בעקבות הוצאת כתב אישור לנכס מאושר שניתן לחברה מחו"ל, על פי חוק לעדוד השקעות הון התשי"ט-1959, המליץ משרד התעשייה והמסחר - היחידה לאזורי פיתוח, באפריל 1982 בפני המינהל להקצות ללא מכרז לחברה האמורה, כ-20 דונם קרקע ברמת גן לשם הקמת מרכז קניות.

כאמור, בראשית אוגוסט 1982 החליט המינהל להקצות את המגרש, בלא מכרז, לחברה מחו"ל, להקמת מרכז קניות.

— מנהל המינהל לא הביא בפני הוועדה לפטור ממכרז להחלטתה, כפי שנדרש על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל, את דבר הקצאת הקרקע ליוזם בלא מכרז על פי המלצת משרד התעשייה והמסחר. בכך פעל מנהל המינהל בניגוד להחלטת מועצת מקרקעי ישראל.

### עריכת הסכם הפיתוח וקביעת ערכו של המגרש

בסוף אוגוסט 1982 חתם המינהל עם היוזם על הסכם פיתוח שתוקפו עד 1.8.85. הסכם הפיתוח כלל סעיף "תנאים מיוחדים"; נקבע בו בין היתר, כי במשך תוקפו של הסכם הפיתוח רשאי היוזם לבקש מרשויות התכנון המוסמכות שינוי התכנית החלה על המגרש והמינהל לא ימנע את הסכמתו לכך, ובלבד שעקב השינוי המבוקש לא יגדלו זכויות הבנייה במגרש כפי שהן על פי תכנית רג/758. עוד נקבע באותו סעיף, כי ידוע למינהל שהיוזם הגיש לרשויות התכנון בקשה לשינוי תכנית רג/758, שסומנה רג/758-א. מתן ההסכמה על ידי המינהל לא הותנה בתשלום כל שהוא מצד היוזם למינהל.

ביוני 1982 פנה המינהל לשמאי הממשלתי לשום את המגרש על פי הנתונים של תכנית רג/758; ביולי אותה שנה קבע השמאי הממשלתי את שווי המגרש לפי 5,200 שקל (\$225) למ<sup>2</sup>, לפי ייעוד המגרש וניצולו לפי תכנית רג/758. השמאי הממשלתי שם את ערכו של המגרש לפי 10,000 מ<sup>2</sup> מבונה בקומת קרקע ו-10,000 מ<sup>2</sup> מבונה בקומה א'. על בסיס שומה זו נערך הסכם הפיתוח ונקבעו דמי החכירה.

מהנאמר בהסכם הפיתוח עולה, שבעת חתימת ההסכם באוגוסט 1982 היה ידוע למינהל שהיוזם הגיש בקשה לשינוי תכנית רג/758 על ידי תכנית רג/758-א. באוגוסט 1983 הגיש היוזם לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה. במפרט שהוגש עם הבקשה להיתר, צוין שהיקף הבנייה הוא כ-20,000 מ<sup>2</sup> והוא בשתי קומות: קומת קרקע 17,000 מ<sup>2</sup> וקומה א' 3,000 מ<sup>2</sup>. באוקטובר אותה שנה ניתן ליוזם על ידי הוועדה המקומית היתר בנייה על סמך תכנית רג/758-א: בקומת הקרקע נבנו 17,000 מ<sup>2</sup> ובקומה שמעליה 3,000 מ<sup>2</sup>. היוזם בנה את המבנה על פי היתר הבנייה.

על פי התייעוד שבתיקי המינהל, כתוצאה משינוי תכנית רג/758 ל-רג/758-א, אמנם לא שונו אחוזי הבנייה על המגרש אולם שופרו זכויות הבנייה ובכך, שהבנייה התרכזה בעיקר בקומה אחת, הושבחה הנכס. לדבר זה השפעה מהותית על שווי המגרש ועל תוספת דמי החכירה שניתן לנכות בגינן.

לפי החשבון שהגיש המינהל ליוזם, הסתכמו דמי החכירה הראשוניים בגין הקצאת המגרש, בשעור 80% מערכו כולל רבית לתקופה ממועד הערכת שווי המגרש ועד ל-1.8.82, ב-93,177,000 שקלים (כ-4 מיליון דולר). על פי הסיכום בין המינהל לעירייה, שילם היוזם מחצית מסכום זה 46,588,000 שקלים למינהל, בחדשי אוגוסט וספטמבר 1982. סכום דומה, שילם היוזם ישירות לעירייה, בגין ויתורה על הזכויות במגרש. כן העביר המינהל לעירייה בתמורה, כמוסכם בין שני הגופים 20% מערכו של המגרש בסך 23,294,000 שקל, כהשתתפות בהיטל ההשכחה. באמצע מאי 1984 מימש היוזם את זכותו, על פי הסכם הפיתוח, להיוון דמי החכירה שנתיים, על פי חישובי המשרד המחוזי, בהתבסס על שווי המגרש שקבע השמאי הממשלתי. במאי 1984, שילם היוזם למינהל סך 43,668,000 שקלים (כ-226,000 ובס"כ שילם בגין המגרש כ-137,000,000 שקלים (כ-4.2

מיליון דולר). כל התשלומים התבססו על שווי המגרש בהתאם להערכת השמאי הממשלתי, לפי תכנית רג/758.

לבקשת משרד מבקר המדינה פנה המינהל בדצמבר 1986 אל השמאי הממשלתי וביקש שיקבע את ערכו של המגרש ליוני 1982 לפי תכנית רג/758-א, שהייתה בתוקף בעת הבנייה. השמאי הממשלתי קבע שערכו של מטר מרובע הוא 6,150 שקלים (\$266).

על פי הערכת השמאי הממשלתי האמורה, ערכו של המגרש ליוני 1982 לפי תכנית רג/758-א - שעל פיה נבנה מרכז הקניות ושוכנה והיזמה לקבלתה היו ידועים כבר למינהל בעת הקצאת המגרש - עלה ככ-800,000\$ על ערכו לפי תכנית רג/758.

— התנאים המיוחדים שבהסכם הפיתוח הם יוצאי דופן בתוכם ובניסוחם ופוגעים במובהק באפשרות שהמינהל ינכה מהיום את דמי החכירה בהתבסס על ערכו הריאלי של המגרש שהוקצה לו, דהיינו, ערכו על פי תכנית רג/758-א.

תקופת תוקפו של הסכם הפיתוח הסתיימה כאמור, באוגוסט 1985 ובמהלכה השלים היום את הקמת מרכז הקניות. עד לסוף דצמבר 1987 לא ערך המינהל עם היום הסכם חכירה בגין המגרש.

### אישור מרכז ההשקעות ותנאיו

במחצית מארס 1982 אישר מרכז ההשקעות לחברה מחו"ל את תכניתה שלפיה יוקם על המגרש מרכז קניות על שטח של כ-20,000 מ<sup>2</sup>, בהשקעה של 10 מיליון דולר.

בכתב האישור ל"נכס מאושר" שהוציא מרכז ההשקעות לחברה מחו"ל במארס 1982 הותנה, שהחברה שתשרשם בארץ לשם הקמת הפרויקט תהיה בעלת הון מניות רגילות נפרעות, במטבע חוץ אשר לא יפחת מעלות רכישת הנכס; אם הנכס יוקם באמצעות תאגיד מחו"ל, מלוא המימון במטבע חוץ יהיה מתוך ההון העצמי של התאגיד.

בהסכם הפיתוח, הסכים המינהל שהיום יסב את זכויותיו שעל פי ההסכם לגוף או לתאגיד אחר שיוקם על ידו. עוד נקבע בהסכם, כי הסבת הזכויות תהיה כפופה, בין היתר, לתנאי שהחברות אשר יקים היום חייבות להיות חברות ישראליות או חברות מחו"ל הרשומות בישראל. ההסבה לא תותנה בתשלום כל שהוא למינהל ולא תיחשב כהעברת זכויות.

בינואר 1983 הקים היום חברה שהתאגדה בישראל בהתאם לפקודת החברות. ההון הרשום של החברה הישראלית היה כ-150 מיליון שקלים, (כ-4.3 מיליון דולר). היום הסב את זכויותיו שעל פי הסכם הפיתוח לחברה הישראלית, והמינהל ומרכז ההשקעות נתנו את הסכמתם להסבה זו.

ביוני 1983 ביקש היום ממרכז ההשקעות לאשר, כי ההשקעה בהון המניות של החברה הישראלית תהיה בסכום שלא יפחת מעלות הקרקע. האישור לנכס מאושר שנתן מרכז ההשקעות ליום בתחילת מארס 1982 התבסס על השקעה של כ-10 מיליון דולר. באוקטובר 1983 קבע מרכז ההשקעות, כי כתב האישור לנכס מאושר הוסב לחברה הישראלית. עוד קבע המרכז כי ההשקעה בהון המניות של החברה הישראלית, במטבע חוץ, לא תפחת מעלות הקרקע. כאמור לעיל, הסתכמה עלות הקרקע ליום בכ-4.2 מיליון דולר.

כאמור, הושלמה הקמת מרכז הקניות והוא החל לפעול באוגוסט 1985. עד אוגוסט 1986 לא ביקש ולא קיבל מרכז ההשקעות מהחברה דו"ח ביצוע נכס מאושר במטבע חוץ.

לאחר שהביקורת הסבה את תשומת לבו של מרכז ההשקעות לכך שלא נתקבל דו"ח כנדרש, פנה המרכז ליום פעמים מספר. בסוף מארס 1987 נתקבל הדו"ח הנדרש שלפיו קצתה החברה מניות אשר נפרעו במלואן בערך עלות הקרקע. לדו"ח לא צורפו המסמכים הנדרשים: מאזנים מאושרים על נספחיהם, ואישור בנק-סוחר מוסמך על המרת מטבע חוץ בציון המטרה.

בסוף יולי 1987 קיבל מרכז ההשקעות מהחברה את המסמכים הדרושים.

# הרחבת מבנה של מוסד ציבורי בתל אביב

## ריכוז ממצאים

בשנת 1969 החכיר המינהל לקרן נאמנות, המנהלת את הנכסים של ארגון ציבורי, מגרש בתל אביב בשטח של 12.8 דונם. על המגרש היו קיימים באותו זמן מספר מבנים, ביניהם בניין משרדים ומבנה ששימש מוסד לילדים. בשנים 1981 – 1986 פעלה הקרן הנ"ל להרחבת חלק מהמבנים והסבתם לבית אבות מודרני שהחל לפעול בשנת 1986.

אף כי לפי חוזה החכירה זכאי המינהל לבסס את דמי החכירה השנתיים על ערכו המעודכן של הקרקע אחת לשבע שנים, לא ניצל המינהל אפשרות זו. רק ב-1985 – 16 שנה מאז חתימת חוזה החכירה ו-4 שנים לאחר תחילת הפעולות להרחבת מבנים שעל המגרש ולהסבתם לבית אבות החל המשרד המחוזי לפעול לגביית דמי חכירה שנתיים על בסיס ערכה המעודכן של הקרקע, ודרש מהקרן דמי חכירה בסך כ-185,000 ש"ח לשנת 1986.

באוקטובר 1986 החליט המינהל כי אין מקום לשינוי מבנה החוזה לרבות דמי החכירה השנתיים; בשנת הכספים 1987 גבה המינהל דמי חכירה שנתיים בגין כל המגרש סך של 200 ש"ח בלבד.



1. בשנת 1969 החכיר מינהל מקרקעי ישראל לקרן נאמנות (להלן – הקרן) המנהלת את הנכסים של ארגון ציבורי מגרש בתל אביב. שטח המגרש הוא 12.8 דונם בקירוב. על המגרש היו קיימים באותו זמן מספר מבנים ששימשו את הארגון הציבורי וביניהם בניין ששימש כמוסד לילדים ובניין משרדים ובתוכו אולם לאירועים ולשמחות.

בשנים 1981 – 1986 הרחיבה הקרן את המבנה שהיה קיים על חלק מהמגרש ושימש מוסד לילדים והסבה אותו לבית אבות מודרני. בית האבות הכולל, בין היתר, בית קפה, מזנון, מכון יופי וחנות, החל לפעול בשנת 1986.

2. בחודשים פברואר – אוגוסט 1987 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את אופן טיפולו של המינהל באישור תכניות הבנייה של הקרן להסבת המבנה לבית אבות ואת קביעת דמי החכירה השנתיים בעקבות השינוי. הבדיקה נערכה במשרד המחוזי של המינהל לאזור תל אביב.

## החכרת המגרש

בשנת 1969 חתם המינהל עם הקרן על חוזה חכירה בגין המגרש לתקופה של 49 שנים החל בשנת 1947; חוזה זה החליף חוזה חכירה קודם בין הקרן לבין עיריית תל אביב שהיתה הבעלים הקודם של המגרש.

דמי החכירה במועד חתימת החוזה ב-1969 היו 156 ל"י (כ-50\$) לשנה. בחוזה החכירה נקבע, כי מדי שנה יועלו דמי החכירה ב-35% ויהיו צמודים למדד יוקר המחיה. בעניין אולם האירועים נקבע בחוזה, כי הקרן תשלם למינהל 5% "מההכנסה של האולם", על פי דו"ח שתגיש מדי שנה. את אולם האירועים השכירה החברה לקבלן המפעילו על בסיס עסקי. השכרת האולם בוצעה עוד לפני החתימה על חוזה החכירה משנת 1969.

— 1. אף כי לפי חוזה החכירה מ-1969 זכאי היה המינהל לבסס את דמי החכירה השנתיים על ערכה המעודכן של הקרקע אחת לשבע שנים, לא ניצל המינהל אפשרות זו;

המינהל הסתפק בהעלאה שנתית של דמי החכירה שאף היתה פחותה מזו שהתחייבה מחוזה החכירה. בעת הביקורת כאוגוסט 1987 היו דמי החכירה השנתיים 200 ש"ח (\$125).

2. על פי הדו"חות שהגישה הקרן למינהל בשנת הכספים 1985 הסתכמו הכנסותיה מהשכרת האולם באותה שנה בכ-25,000 ש"ח (כ-21,200 \$) והיא שילמה למינהל סך 1,250 ש"ח (כ-850 \$) ובשנת הכספים 1986 הסתכמו הכנסותיה של החברה בכ-35,500 ש"ח (כ-22,600 \$) והיא שילמה למינהל סך 1,775 ש"ח (כ-1,100 \$).

— הביקורת העירה למינהל שבהתאם להוראה שבחווה החכירה היה על הקרן לשלם למינהל 5% מההכנסה של האולם ולא 5% מההכנסה של הקרן מהשכרת האולם.

3. נוסח חוזה החכירה הוא הנוסח להחכרת קרקע שעליה הוקם בית מגורים. ברם נוסח זה אינו תואם את המטרה שלשמה ערך המינהל את החוזה עם הקרן, כאשר המדובר בהחכרת קרקע שעליה היו קיימים מבנים המשמשים את הארגון הציבורי, כולל בניין משרדים, מוסד לילדים ואולם אירועים כאמור. נוסח החוזה כאמור מנע מהמינהל את האפשרות לגבות דמי חיתר מהקרן בנין הרחבת חלק מהמבנים והפכתו לבית אבות (ראה להלן).

### הסבת המבנה

בתחילת שנות השמונים החליטה הקרן להרחיב את המבנה ששימש מוסד לילדים, שנמצא על חלק מהמגרש ששטחו כ-8 דונם, ולהפכו לבית אבות. הפעולות בקשר לכך נהלו בשנים 1981 - 1986. במהלך אותה תקופה הגישה הקרן למינהל, במסגרת בקשותיה לקבלת חיתר בנייה, שלוש תכניות בנייה והמינהל - כבעל הקרקע - חתם עליהן. החברה קיבלה חיתר בנייה בהתאם:

— בתיק המשרד המחוזי של המינהל אין נתונים על היקף הבנייה בשלבים השונים, שביצעה הקרן, מאז החלה בהסבתו של המוסד לילדים לבית אבות. אולם מהנתונים שבהיתרי הבנייה עולה, כי כבר באוקטובר 1985 הגיע היקף השטח המבונה ל-6,263 מ<sup>2</sup> - ב-1,000 מ<sup>2</sup> ויותר מזה שהיה קיים במאי 1981.

### הטיפול בעדכון דמי החכירה

— בחוזה החכירה נקבע, כי המינהל לא יטיל על החוכר כל תשלום כעד מתן הסכמתו או חתימתו על הבקשות להיתר בנייה לכיצוע שינויים בנכס או הגדלת השטח הבנוי. מאידך, לפי סעיף אחר של החוזה, בין העילות להעלאת דמי חכירה - הוספת חדר או חדרים או כל בניין אחר, על ידי החוכר.

— הגדלת היקף הבנייה כמגרש נתנה משנה תוקף לאפשרות של דרישה מצד המינהל להעלאה ריאלית של דמי החכירה, אם על סמך התנאי בחוזה המאפשר זאת אחת ל-7 שנים ואם על סמך העילה של הוספת חדרים או בניין אחר. אולם נמצא, שרק ב-1985 - 16 שנה מאז חתימת חוזה החכירה ו-4 שנים לאחר תחילת הפעולות להרחבת המבנים כמגרש - החל המשרד המחוזי לפעול לגביית דמי חכירה שנתיים על בסיס הערכה מעודכנת של שווי המגרש; גם יומה זאת כסופו של דבר לא הניכה פרות עד מועד סיום הביקורת.

בספטמבר 1985 נערכה פגישה בין נציגי המינהל לבין נציגי הקרן, והמשרד המחוזי ערך תרשומת על הפגישה. בתרשומת נאמר, כי מנהל המחוז הודיע לנציגי הקרן, כי יהיה מוכן להמליץ בפני הנהלת המינהל לחייב את הקרן בתשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% בלבד מערך הקרקע, במקום 5% מערכה כמתחייב מנהלי המינהל, וכי הגבייה לפי חישוב זה תחל בינואר 1986. עוד הודיע מנהל המחוז שאם הקרן תמציא מכתב התחייבות לתשלום דמי חכירה שנתיים כדלעיל, יאשר את הבקשה להיתר הבנייה.



— באוקטובר 1985 חתם המשרד המחוזי בשם המינהל על בקשת היתר של הקרן. הביקורת העלתה, כי המשרד המחוזי חתם על היתר הבנייה בלי שקיבל קודם לכן מהקרן את ההתחייבות כאמור. הביקורת לא מצאה במינהל תיעוד, מה היתה הסיבה לכך.

2. בנובמבר 1985 פנה המשרד המחוזי לשמאי הממשלתי, וביקשו להעריך רק אותו חלק מהמגרש שעליו הוקם בית האבות (כ-8 דונם), לפי ניצולו ושימושו בפועל. השמאי הממשלתי העריך את השטח האמור בסך של 3.7 מיליון ש"ח (כ-2.4 מיליון דולר).

במארס 1986 הודיע המשרד המחוזי לקרן, כי עליה לשלם למינהל בגין אותו חלק משטח המגרש, שעליו נמצא בית האבות, 5% מערכו, כפי שהוערך על ידי השמאי הממשלתי; לפי זה, הסתכמו דמי החכירה לשנת הכספים 1986 ב-185,000 ש"ח (כולל מע"מ) לעומת כ-200 ש"ח, ששילמה הקרן עד אז. הקרן נדרשה לשלם את הסכום עד סוף אפריל 1986: הקרן לא שילמה את הסכום שדרש המשרד המחוזי.

באפריל 1986 פנתה הקרן אל המשרד המחוזי וטענה, כי אין להעלות את דמי החכירה השנתיים בגין השטח עליו נמצא בית האבות. לדעתה, לא שונתה מטרת החכירה, כפי שהוגדרה בחוזה החכירה שבין הקרן לבין העירייה מ-1947, ולחילופין – אין בשימוש החדש במגרש משום סתירה למטרת החכירה כפי שהוגדרה בחוזה החכירה מ-1969.

המשרד המחוזי דחה את הטענות של הקרן. המשרד הודיע, כי יהיה מוכן להמליץ בפני הנהלת המינהל להקטין כדי מחצה את דמי החכירה השנתיים בגין השטח שעליו נמצא בית האבות, אולם כתנאי שהקרן תסכים לחתום על חוזה חכירה סטנדרטי הנהוג במינהל לגבי מוסדות ציבור; עליה להתחייב לשלם למינהל את דמי החכירה השנתיים החדשים כמוצע. לאחר שהקרן לא הסכימה לתנאים אלה, הגיש לה המשרד המחוזי, באוגוסט 1986 חשבון חדש של דמי חכירה שנתיים בסך 205,133 ש"ח לשנת הכספים 1986, כולל הפרשי הצמדה ומע"מ.

— הקרן לא שילמה את הסכום שנדרש והודיעה בספטמבר 1986 למשרד המחוזי, כי היא חולקת על החשבון שהוגש לה. עוד ציינה, כי היא מעוניינת לקיים דיון עם מנהל המינהל. באוקטובר 1986 התקיימה פגישה עם מנהל המינהל. המנהל החליט כי ניתן לפרש את החוזה, שעדיין עומדות בעינין המטרות הבסיסיות לשימוש במגרש ועל כן אין מקום לשינוי מבנה החוזה, לרבות דמי החכירה.

— לדעת הביקורת, בפגישה האמורה ובסיכומה התמקד מנהל המינהל שלא לצורך על השאלה אם חל שינוי במטרות השימוש במגרש, והתעלם מזכותו של המינהל להעלות את דמי החכירה, בהתאם לערכו המעודכן, גם בעילות אחרות – הרחבת הבנייה או מדי 7 שנים.



בשנת 1969 חתם המינהל עם קרן נאמנות המנהלת את הנכסים של ארגון ציבורי על חוזה חכירה בגין כ-13 דונם קרקע עליה היו קיימים באותו זמן מבנים ששימשו את הארגון. בשנים 1981 – 1986 הגדילה הקרן כ-1,000 מ<sup>2</sup> ויותר את היקף הבנייה והסבה את ייעודה של חלק מהמבנים לבית אבות מודרני. חוזה החכירה שחתם המינהל עם הקרן הוא חוזה להחכרת קרקע לבית מגורים ולא תאם את אופי המבנים שהיו קיימים על המגרש – מוסד ציבור.

רק ב-1985, בשלבים המאוחרים של הסבת המבנה לבית אבות והגדלת הבנייה כאמור, פעל המינהל לעדכון דמי החכירה השנתיים אולם זאת רק לגבי חלק מהמגרש שעליו הוקם בית האבות, ודרש מהקרן דמי חכירה שנתיים בסך של כ-185,000 ש"ח. אבל בעקבות החלטתו של מנהל המינהל מאוקטובר 1986 הפסיק המינהל לפעול לגביית דמי חכירה מעודכנים כאמור. כתוצאה מכך נכה המינהל בשנת 1987, בגין 13 דונם קרקע באזור מרכזי בתל אביב שעליו הוקם בין היתר בית אבות מודרני, דמי חכירה בסך 200 ש"ח שאינו עומד בכל יחס לערכו הריאלי של המגרש.